Nations Unies S/2017/715



Conseil de sécurité

Distr. générale
23 août 2017
Français
Original : anglais

Rapport du Secrétaire général sur les progrès accomplis en ce qui concerne la stabilisation et le retour à l'ordre constitutionnel en Guinée-Bissau

I. Introduction

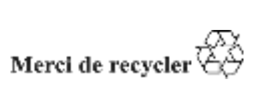
1. Le présent rapport est soumis en application du paragraphe 22 de la résolution 2343 (2017) du Conseil de sécurité. Il s'agit de mon troisième rapport sur les progrès accomplis par la Guinée-Bissau en ce qui concerne la stabilisation du pays et le retour à l'ordre constitutionnel. Le rapport fait le point sur l'évolution de la situation depuis mon précédent rapport, daté du 16 août 2016 (S/2016/720), et comprend des recommandations concernant la poursuite du régime de sanctions, conformément à la résolution 2343 (2017) du Conseil et aux dispositions du paragraphe 12 de sa résolution 2048 (2012).

2. Pour faire suite à la demande du Conseil de sécurité, le Département des affaires politiques a entrepris d'évaluer la situation en coopération avec le Bureau intégré des Nations Unies pour la consolidation de la paix en Guinée-Bissau (BINUGBIS). Au cours de la période considérée, le Président du Comité du Conseil de sécurité créé par la résolution 2048 (2012) concernant la Guinée-Bissau s'est rendu à Bissau du 13 au 15 juin 2017. Le Secrétaire du Comité a participé aux réunions que le Président a tenues avec les principales parties prenantes.

II. Principales constatations

3. Depuis mon précédent rapport, la Guinée-Bissau se trouve toujours dans une impasse politique qui continue de faire obstacle à la consolidation de l'ordre constitutionnel. Malgré les nombreuses initiatives de médiation entreprises par les partenaires internationaux tels que la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO) et l'Organisation des Nations Unies, les parties prenantes nationales ne sont jusqu'à présent pas parvenues à se mettre d'accord sur une solution consensuelle. Cette impasse continue de dissuader les donateurs internationaux d'investir dans le pays. Si l'ordre constitutionnel n'est pas directement menacé pour l'instant, l'absence de progrès dans la mise en œuvre des Accords de Conakry dans le cadre de la mise en œuvre de la feuille de route de la CEDEAO pour une sortie de crise politique en Guinée-Bissau et la crise institutionnelle chronique suscitent toujours de vives préoccupations.

4. Les recommandations concernant la poursuite du régime de sanctions qui sont formulées dans mon rapport précédent restent valables et pertinentes dans le





contexte de la situation politique précaire que connaît actuellement la Guinée-Bissau. Ces recommandations portent sur le maintien du régime actuel de sanctions, pour signifier clairement à tous les Bissau-Guinéens que ces mesures s'appliquent à tous les fauteurs de troubles, quelle que soit leur affiliation politique ou institutionnelle, et que le Conseil est prêt, si nécessaire, à adapter les mesures et à ajouter d'autres noms à la liste des personnes désignées; sur la création d'un groupe d'experts chargé d'appuyer les travaux du Comité; sur la définition de critères précis pour la levée des sanctions; sur l'examen de la situation des personnes qui figurent sur la liste, pour s'assurer qu'elles répondent toujours aux critères de désignation.

5. Il est toujours largement admis que les sanctions jouent un rôle positif et contribuent à dissuader les forces de sécurité et de défense d'intervenir directement dans les affaires politiques. Cependant, certains interlocuteurs locaux estiment que les sanctions qui visent certaines personnes dont le comportement est méritoire depuis 2012 devraient être revues et que ce sont les responsables de l'impasse politique actuelle qui devraient faire l'objet de sanctions ciblées.

6. L'armée continue de respecter l'ordre constitutionnel et demeure politiquement neutre. Toutefois, le risque d'une intervention militaire pourrait augmenter, notamment si la crise politique se prolonge, si la réforme des secteurs concernés n'est pas mise en œuvre, si les manifestations des civils deviennent violentes, si les conditions de sécurité se détériorent et si la situation budgétaire entraîne le gel du versement de la solde des militaires et des officiers.

III. Sanctions imposées en Guinée-Bissau

7. Depuis mon précédent rapport, aucun changement n'a été apporté au régime de sanctions établi par le Conseil de sécurité en vertu de sa résolution 2048 (2012). L'interdiction de voyager reste en vigueur, et les noms de 11 individus, tous membres du « Commandement militaire » à l'origine du coup d'état du 12 avril 2012, ont été inscrits sur la Liste relative aux sanctions du Comité. Cinq d'entre eux y ont été inscrits par le Conseil de sécurité le 18 mai 2012 (Ibraima Camará, António Injai, Estêvão Na Mena, Daba Naualna et Mamadu Ture) et six autres par le Comité le 18 juillet 2012 (Sanha Clussé, Cranha Danfa, Idrissa Djaló, Tchipa Na Bidon, Tcham Na Man et Júlio Nhate).

8. Au cours des 12 derniers mois, les 11 individus visés par les sanctions sont restés dans les rangs de l'armée bissau-guinéenne et ont continué d'assumer les mêmes fonctions. Les autorités bissau-guinéennes ont officiellement confirmé que le chef d'état-major général de la marine, le contre-amiral Sanha Clussé, était décédé le 24 avril 2016. Il convient de noter que son nom reste inscrit sur la Liste.

9. Depuis août 2016, deux personnes inscrites sur la Liste ont voyagé hors de la Guinée-Bissau[1]; cependant, elles ont toutes deux été rapatriées. Il s'agit là d'un signe encourageant qui témoigne que les États Membres font preuve de vigilance dans l'application des sanctions imposées par l'Organisation. L'évaluation a aussi révélé qu'un malentendu subsistait quant à la portée de l'interdiction de voyager; il convient de noter que certains voyages peuvent être approuvés par le Comité si celui-ci établit, au cas par cas, que le voyage se justifie par des raisons humanitaires (voir résolution 2048 (2012), par. 5). Or, depuis mon précédent rapport, le Comité n'a reçu aucune demande de dérogation de ce type.

---

[1] Le général Ibraima Camará (GBi.001) (le 10 février 2017) et le général Mamadu Ture (GBi.011) (le 3 avril 2017) se sont rendus à l'aéroport international Léopold Sédar Senghor de Dakar, mais ils ont été rapatriés par les autorités sénégalaises.

10. Toutefois, comme je l'ai indiqué dans mes rapports précédents, l'impact des sanctions en Guinée-Bissau va au-delà de l'interdiction de voyager imposée par la résolution 2048 (2012). Tous les interlocuteurs conviennent que les sanctions ont eu le mérite de dissuader les forces armées d'intervenir directement dans la crise politique. Cela étant, nombre d'entre eux souhaitent que toutes les personnes qui contribuent à l'instabilité politique dans le pays, y compris les civils et en particulier les personnalités politiques, puissent faire l'objet de sanctions.

IV. Progrès accomplis en ce qui concerne la stabilisation et le retour à l'ordre constitutionnel en Guinée-Bissau

11. Une grande incertitude politique et institutionnelle règne toujours dans le pays, comme en témoigne le fait que l'Assemblée nationale ne s'est pas réunie en session plénière depuis janvier 2016 et que quatre gouvernements successifs ne sont pas parvenus à adopter un programme de travail et un budget national. La polarisation de la sphère politique a contribué à renforcer les tensions politiques et sociales et donné lieu à de multiples spéculations quant à la probabilité d'une intervention prochaine de l'armée.

12. Le 10 septembre 2016, une délégation de haut niveau de la CEDEAO emmenée par le Président guinéen Alpha Condé, qui agissait en qualité de Médiateur de la CEDEAO pour la Guinée-Bissau, s'est rendue à Bissau. Elle a tenu des consultations avec des acteurs politiques nationaux, dont le Président José Mário Vaz, le Président de l'Assemblée nationale Cipriano Cassamá, le Premier Ministre Baciro Djá, des représentants des cinq partis siégeant au Parlement et le groupe des 15 parlementaires (le « Groupe des 15 ») qui avaient été expulsés du Parti africain pour l'indépendance de la Guinée et de Cabo Verde (PAIGC). Ces acteurs se sont mis d'accord sur une feuille de route en six points visant à sortir de la crise politique, les six points étant l'organisation d'une table ronde nationale ouverte à tous; la constitution d'un gouvernement représentatif aux fins de la mise en œuvre de réformes essentielles avant les élections législatives de 2018; la mise en place, par la CEDEAO, d'un mécanisme de contrôle et de suivi; la mise en œuvre de réformes dans les secteurs de la défense et de la sécurité; la démobilisation progressive de la Mission de la CEDEAO en Guinée-Bissau dans les six mois qui suivront la formation d'un contingent national devant assurer la protection des institutions de l'État et s'acquitter ainsi d'une tâche relevant auparavant du mandat de la Mission.

13. Du 10 au 14 octobre, à Conakry, le Médiateur de la CEDEAO a organisé des consultations avec les acteurs nationaux au sujet de l'application des deux premiers points du plan d'action, à savoir la nomination d'un premier ministre qui fasse consensus et d'un gouvernement représentatif ainsi que l'organisation d'un dialogue national ouvert à tous sur les grandes réformes constitutionnelles. Le 14 octobre, les acteurs politiques ont signé les Accords de Conakry, qui prévoyaient la nomination d'un premier ministre faisant consensus et jouissant de la confiance du Président; la constitution d'un gouvernement représentatif chargé de mettre en œuvre le programme de réformes convenu à l'issue d'un dialogue national censé se tenir dans les 30 jours suivant la nomination d'un premier ministre; l'élaboration et l'adoption d'un pacte de stabilité (dont les dispositions prévoiraient une réforme constitutionnelle visant à établir des relations stables entre le pouvoir exécutif, le pouvoir législatif et le pouvoir judiciaire, des réformes électorales visant à organiser des élections législatives et locales en 2018, l'adoption d'une nouvelle loi relative aux partis politiques qui régirait le financement public des partis, la réforme des secteurs de la défense, de la sécurité et de la justice et le lancement d'un programme

de développement); la réintégration au sein du PAIGC du groupe des 15 parlementaires qui en avaient été exclus, sans conditions et conformément aux règles en vigueur dans le parti. Les Accords prévoyaient également que la CEDEAO, l'Union africaine, la Communauté des pays de langue portugaise, l'ONU et l'Union européenne apportent leur concours à l'application du pacte de stabilité et à la mise en place, par la CEDEAO, d'un mécanisme de contrôle et d'évaluation visant à garantir la stabilité de l'ensemble du processus.

14. Depuis, des désaccords ont néanmoins persisté entre les acteurs politiques au sujet de la nomination d'un premier ministre. Le 15 novembre, le Président a dissous le gouvernement du Premier Ministre, M. Djá, au motif qu'il n'avait pas su faire approuver son programme de travail et le budget national par l'Assemblée nationale. Le 18 novembre, il a nommé Umaro Sissoco Embaló au poste de Premier Ministre. M. Embaló, l'un des trois candidats qu'il avait proposés aux partis politiques représentés à l'Assemblée pendant les pourparlers de Conakry à la mi-octobre 2016, n'était pas le candidat choisi par le PAIGC (le parti au pouvoir), ce qui était pourtant une condition sine qua non pour sortir de l'impasse. Les acteurs nationaux ont réagi conformément aux positions qu'ils avaient prises après la signature des Accords de Conakry. Le PAIGC a accusé le Président d'avoir dénoncé les Accords en nommant Embaló, tandis que le Parti du renouveau social (PRS) annonçait qu'il approuvait ladite nomination. Le 12 décembre, le Président a nommé par décret les membres du gouvernement. Sur les cinq partis représentés à l'Assemblée nationale, seul le PRS faisait partie du nouveau gouvernement.

15. Le Président ayant échoué à nommer un premier ministre qui fasse consensus, la Conférence des chefs d'État et de gouvernement des États membres de la CEDEAO, dans un communiqué final publié le 17 décembre à l'issue de sa cinquantième session ordinaire, l'a exhorté à se conformer strictement aux Accords et à en respecter toutes les dispositions. Elle a aussi donné pour instructions à la Commission de la CEDEAO d'entamer, dès le mois d'avril 2017, les opérations de retrait de la Mission de la CEDEAO en Guinée-Bissau, dont le mandat viendrait à expiration le 30 juin 2017.

16. Le 22 février, la Commission permanente de l'Assemblée nationale a refusé une nouvelle fois, à la majorité des voix grâce aux députés du PAIGC, de consacrer une session ordinaire au programme de travail du nouveau gouvernement. Dans le compte rendu des débats publié juste après la séance, la Commission permanente a justifié son refus par le fait que ce programme de travail avait été présenté par un gouvernement qui n'était pas conforme aux dispositions des Accords de Conakry.

17. La tension politique régnant dans la capitale s'est répandue dans les régions, où plusieurs confrontations ont été observées entre des partisans du Groupe des 15 et des membres du PAIGC. Le 5 mars, le chef de file du PAIGC, l'ancien Premier Ministre Domingos Simões Pereira, est rentré à Bissau après plus d'un mois à l'étranger, ce qui a donné lieu à un déploiement important des forces de police. À la suite d'allégations persistantes selon lesquelles il pourrait être arrêté à son arrivée, des milliers de partisans, ainsi que des membres du Forum des partis démocratiques pour un dialogue politique, se sont rassemblés à l'aéroport pour l'accueillir. Le chef de file du PAIGC a quitté l'aéroport sans encombre, escorté par des membres de la Mission de la CEDEAO en Guinée-Bissau.

18. Le nombre de manifestations et de contre-manifestations politiques a également augmenté. Le 9 mars, un mouvement intitulé « Le Citoyen » aurait rassemblé 2 000 à 3 000 personnes, y compris certains membres du Gouvernement, du PRS et du Groupe des 15, devant l'Assemblée nationale. Les manifestants ont demandé la reprise des activités de l'Assemblée et scandé des slogans en faveur du Président et du Gouvernement. Lors d'une réunion avec le BINUGBIS, également

tenue le 9 mars, le Président de l'Assemblée nationale a remercié le Bureau et la Mission de la CEDEAO en Guinée-Bissau de leur aide; il estimait en effet que, sans leur intervention, les manifestants auraient mis à sac les locaux de l'Assemblée nationale et sa résidence. Le 11 mars, le Mouvement des citoyens conscients et non conformistes aurait rassemblé 2 500 à 3 000 manifestants, qui ont marché de l'aéroport national jusqu'au centre-ville en scandant des slogans appelant à la démission du Président. Bien que le PAIGC n'ait pas exprimé publiquement son soutien à cette marche, nombre de ses membres et députés y ont pris part. Le 27 mai, une manifestation organisée par ce mouvement et d'autres organisations de la société civile a entraîné des affrontements entre les forces de l'ordre et des manifestants, faisant au total 18 blessés qui ont dû être hospitalisés.

19. Le 23 avril, après des consultations tenues à Conakry avec le Président de la Guinée, en sa capacité de Médiateur de la CEDEAO, une mission ministérielle de la CEDEAO chargée de l'évaluation et du suivi de l'application des Accords de Conakry et bénéficiant d'un appui logistique du BINUGBIS est arrivée à Bissau pour organiser des négociations avec les parties prenantes nationales et internationales. Les parties aux Accords ont à nouveau réaffirmé leur volonté de les appliquer, alors que les acteurs politiques nationaux et les représentants de la société civile ont déploré le retrait annoncé de la Mission de la CEDEAO en Guinée-Bissau, craignant des conséquences néfastes pour la sécurité et la stabilité dans le pays. Comme aucun volet des Accords n'avait été appliqué, la mission ministérielle de la CEDEAO, avant de quitter Bissau le 24 avril, a publié un communiqué final dans lequel elle recommandait qu'en cas de non-respect des Accords ou en l'absence d'actions concrètes pour leur mise en œuvre dans un délai de 30 jours, tous les États membres de la CEDEAO et la communauté internationale imposent des sanctions adéquates aux individus, groupes d'individus et entités qui entraveraient la mise en œuvre harmonieuse des Accords de Conakry, ainsi qu'à leurs proches collaborateurs.

20. Le 30 mai, un groupe d'organisations de femmes nouvellement créé et appelé le Comité de médiation des femmes a publié un communiqué de presse dans lequel il invitait les partis politiques à engager un dialogue constructif aux fins du règlement du conflit et priait la communauté internationale de rester vigilante et d'avoir recours aux mécanismes voulus pour éviter d'éventuels effets pervers. Ses membres ont rencontré les principaux dirigeants politiques, notamment le Président, le Président de l'Assemblée nationale, les chefs de file du PAIGC et du PRS ainsi que le Groupe des 15.

21. À l'issue de sa cinquante et unième session ordinaire, tenue le 4 juin à Monrovia, la Conférence des chefs d'État et de gouvernement des États membres de la CEDEAO a pris note de l'évaluation réalisée par la mission ministérielle à l'issue de sa visite à Bissau en avril et de la volonté de toutes les parties d'engager des pourparlers directs afin d'appliquer les Accords de Conakry. Les chefs d'État et de gouvernement ont prié instamment toutes les parties de se conformer strictement aux Accords et d'en respecter toutes les dispositions. Ils ont également prolongé de trois mois le mandat de la Mission de la CEDEAO en Guinée-Bissau pour permettre aux acteurs politiques d'appliquer les Accords dans leur intégralité, et réaffirmé qu'ils étaient déterminés, si cela s'avérait nécessaire, à instaurer des sanctions ciblées contre tous ceux qui entraveraient la mise en œuvre harmonieuse des Accords.

22. Du 22 au 24 juin, à Bissau, le PAIGC a tenu sa première convention nationale, qui a rassemblé quelque 600 délégués venus de tout le pays. Dans ses remarques liminaires, le chef de file du parti a déclaré que le Président mettait le pays en danger en conservant un gouvernement inconstitutionnel. À l'issue de la

convention, les participants ont adopté plusieurs recommandations, soulignant notamment qu'il fallait mener une réforme constitutionnelle pour rétablir l'équilibre entre le pouvoir exécutif, le pouvoir législatif et le pouvoir judiciaire tout en conservant un régime semi-présidentiel, réformer la législation en matière d'élections et de partis politiques, faire des réformes internes pour augmenter la proportion de femmes et de jeunes dans les instances du parti et réduire au maximum les risques de reprise des conflits internes. Ils ont également recommandé que le chef de file du parti participe à la sélection des candidats que le parti présenterait aux élections présidentielle et législatives et, à la suite du Forum des partis démocratiques pour un dialogue politique, ont engagé le Président à nommer Augusto Olivais, qui faisait l'objet d'un consensus, au poste de premier ministre dans le cadre des Accords de Conakry. La convention est intervenue dans un climat de tensions; en effet, une faction du Groupe des 15 avait accusé la direction du PAIGC d'exclure tous les partisans de ce groupe. Le premier jour, la police a empêché plusieurs jeunes partisans du Groupe des 15 de perturber la convention. L'ancien Premier Ministre, M. Djá, qui était le troisième Vice-Président du PAIGC avant la crise politique, a participé à l'événement.

23. Le 26 juin, le Président a rencontré des responsables religieux à l'occasion de la fin du Ramadan. Dans sa déclaration, il a appelé à l'unité de la population bissau-guinéenne et souligné que les acteurs nationaux devraient faire tout leur possible pour surmonter les difficultés du pays au cours des 90 jours suivants. Il a invité en particulier le PAIGC, le PRS et le Groupe des 15 à conclure un accord pour faciliter l'adoption du programme de travail du Gouvernement et du budget national et ajouté que, si les acteurs nationaux ne parvenaient pas à s'entendre, il rendrait le pouvoir à la population de Guinée-Bissau en organisant des élections anticipées. Le lendemain, le chef de file du PAIGC a réaffirmé qu'il fallait respecter les dispositions des Accords de Conakry et commencer à les appliquer et déploré que le Président ait tant tardé à envisager l'organisation d'élections anticipées afin de sortir de l'impasse. Le dirigeant de l'Assemblée populaire unie-Parti démocratique de Guinée-Bissau, Nuno Nabiam, arrivé en deuxième position à l'élection présidentielle de 2014, a demandé des élections législatives et présidentielle anticipées. En outre, il a proposé qu'un gouvernement d'unité nationale soit formé pour préparer ces élections et examiner au préalable la constitution et le droit électoral.

24. Le 30 juin, le Ministre bissau-guinéen de la communication sociale a annoncé la suspension des activités de trois médias portugais, Radio Televisão de Portugal, Radio Difusão de Portugal et l'agence Lusa, dans le pays, faisant valoir que l'accord de coopération entre Lisbonne et Bissau avait expiré. L'agence Lusa a ensuite été retirée de la liste des médias frappés de suspension. La décision de suspension a suscité une levée de boucliers tant au niveau national qu'au niveau international, notamment de la part du Gouvernement portugais et de l'Union européenne, ce qui a poussé le Ministre à expliquer, le 1er juillet, qu'il s'agissait d'une question technique plutôt que politique.

25. Le 7 juillet, le Président a rencontré séparément le Président de l'Assemblée nationale et le Président de la Cour suprême. Le 10 juillet, il a tenu des réunions bilatérales avec les chefs de file du PAIGC, du PRS et du Groupe des 15. Il était accompagné de la coordonnatrice du Comité de médiation des femmes, Francisca Vaz. Ces réunions auraient été l'occasion d'aborder le scénario d'une dissolution de l'Assemblée nationale, le mandat de la commission électorale, la nomination d'un premier ministre qui fasse consensus, les perspectives d'approbation du programme de travail d'un gouvernement constitué par un premier ministre soutenu par le PAIGC, la réintégration du Groupe des 15 au sein du PAIGC et la possibilité de constituer un gouvernement d'ouverture.

26. En dépit de l'impasse politique actuelle et des mouvements de contestation récurrents, la croissance économique devrait se poursuivre en 2017. Néanmoins, comme je l'ai indiqué dans mes deux précédents rapports (S/2015/619 et S/2016/720), les causes profondes de l'instabilité en Guinée-Bissau ne font l'objet d'aucune mesure corrective, et la paralysie politique actuelle annule les progrès accomplis après les élections législatives réussies de 2014. À l'approche des élections législatives et présidentielle, actuellement prévues pour 2018 et 2019, il est urgent de mettre en œuvre les réformes clefs.

V. Recommandations relatives au maintien des sanctions imposées par l'Organisation des Nations Unies

27. La paralysie politique prolongée en Guinée-Bissau continue de souligner la fragilité des institutions de l'État et l'échec du dialogue politique. À ce jour, les conditions de sécurité restent stables, les tensions ne se sont pas traduites par des actes de violence, l'armée n'intervient pas dans les différends politiques, il semble que les droits de l'homme soient globalement respectés et aucune menace imminente ne pèse sur l'ordre constitutionnel. Je pense néanmoins qu'il importe de souligner que la situation actuelle n'est pas tenable et qu'il est donc urgent de sortir de l'impasse politique.

28. Les recommandations concernant la poursuite du régime de sanctions que j'ai formulées dans mon dernier rapport (S/2016/720) restent valables et pertinentes au vu de la situation politique actuelle en Guinée-Bissau. Le Conseil voudra peut-être maintenir les critères actuels d'inscription sur la Liste et signifier clairement à tous les Bissau-Guinéens que ce régime de sanctions s'applique à tous les fauteurs de troubles, quelle que soit leur affiliation politique ou institutionnelle, et qu'il est prêt, si nécessaire, à renforcer les mesures de sanction et à ajouter d'autres noms à la Liste. Il pourrait également envisager de créer un Groupe d'experts chargé d'enrichir la base d'informations dont dispose le Comité pour faire mieux connaître le régime de sanctions dans le pays et de recenser les personnes remplissant les critères de désignation en vue de l'application de mesures ciblées.

29. Au vu du rôle que l'armée, et en particulier les individus inscrits sur la Liste, semblent jouer actuellement, il importe que le Conseil de sécurité et le Comité revoient cette liste. Je recommande que le Comité mette à jour la Liste en tenant compte des informations qui lui ont été communiquées au sujet du décès de Sanha Clussé.

30. Le déplacement à Bissau du Président du Comité était un signal fort envoyé par le Conseil à la population bissau-guinéenne pour l'assurer de son engagement. C'était aussi pour le Conseil un moyen de montrer qu'il était prêt à envisager des sanctions ciblées ainsi que d'autres mécanismes fondés sur la Charte pour parvenir à un règlement pacifique de l'impasse politique dans le pays. Il serait souhaitable que le Comité poursuive sa collaboration avec les acteurs locaux, régionaux et internationaux ainsi qu'avec les partenaires du système des Nations Unies, notamment l'Office des Nations Unies contre la drogue et le crime.